Haspah bt Hussain dan satu lagi lwn Penolong Pentadbir Tanah dan Jajahan Kota Bharu, Kelantan dan lain-lain

MAHKAMAH TINGGI (KOTA BHARU) — SAMAN PEMULA NO DA-24NCvC-200–05 TAHUN 2022
MOHAMAD ABAZAFREE H
3 OGOS 2023

Undang-Undang Tanah — Hak lalu lalang — Perwujudan hak lalu lalang — Penolong pentadbir tanah membenarkan permohonan responden ketiga untuk perwujudan hak lalu lalang atas tanah perayu-perayu — Perayu-perayu memfailkan rayuan terhadap keputusan penolong pentadbir tanah — Perayu-perayu memohon pelaksanaan semula siasatan oleh penolong pentadbir tanah — Sama ada notis siasatan telah diserahkan secara sempurna kepada perayu-perayu — Sama ada siasatan yang dijalankan sah — Sama ada keputusan penolong pentadbir tanah bersalahan di sisi undang-undang — Kanun Tanah Negara ss 27, 389, 390 & 418

Ini merupakan rayuan oleh perayu pertama dan perayu kedua yang difailkan di bawah s 418 Kanun Tanah Negara ('KTN') melalui saman pemula bagi mencabar keputusan Penolong Pentadbir Tanah dan Jajahan Kota Bharu, Kelantan ('responden pertama') yang membenarkan permohonan responden ketiga untuk mewujudkan satu hak lalu lalang persendirian di bawah s 390 KTN ('perintah tersebut') yang melibatkan tanah perayu-perayu. Relif-relif utama yang dipohon oleh perayu-perayu adalah: (a) pembatalan perintah tersebut; (b) pelaksanaan semula siasatan oleh responden pertama bagi permohonan hak lalu lalang persendirian tersebut; (c) pengekalan status quo tanah perayu-perayu; dan (d) pembatalan pendaftaran perserahan bagi tanah-tanah tersebut. Isu-isu yang perlu ditentukan oleh mahkamah adalah: (i) sama ada notis siasatan telah diserahkan secara sempurna kepada perayu-perayu; dan (ii) keabsahan siasatan yang dijalankan oleh responden pertama.

Diputuskan, membenarkan rayuan dengan kos sebanyak RM5,000 tertakluk kepada fi alokatur di bayar oleh responden pertama dan kedua kepada perayu-perayu:

(1) Dalam menentukan permohonan haklalulalang di bawah s 390 KTN, sub-s 390(2) KTN mengkehendaki suatu inkuiri atau apa-apa penyiasatan yang difikirkan sesuai dijalankan. Perkataan 'hendaklah' menunjukkan bahawa keperluan menjalankan inkuiri atau siasatan adalah suatu yang mandatori. Dalam kes ini, apabila responden pertama memilih untuk menjalankan siasatan, maka ia telah membangkitkan

penggunaan Bab 4 KTN yang merupakan peruntukan yang berkaitan dengan perjalanan sesuatu inkuiri. Seksyen 27 di bawah Bab 4 KTN memperuntukkan secara khusus berkenaan notis sesuatu inkuiri. Sesuatu notis mestilah diserahkan kepada pihak yang berkepentingan. Dalam kes ini, pihak yang berkepentingan adalah perayu-perayu yang merupakan pemilik-pemilik tanah yang terkesan dengan permohonan yang dibuat oleh responden ketiga (lihat perenggan 11–13 & 15).

(2) Dalam kes ini, terdapat tiga siasatan yang dijalankan. Bagi siasatan kali ketiga, mahkamah mendapati bahawa notis siasatan hanya diserahkan kepada perayu kedua pada 23 Mac 2022 manakala tiada serahan kendiri telah dibuat ke atas perayu pertama walaupun responden sedar bahawa pemilik berdaftar tanah yang terlibat adalah perayu pertama. Tindakan responden pertama menyampaikan notis tersebut kepada pemilik terdahulu tanah tersebut dan bukan kepada perayu pertama adalah sama sekali tidak mematuhi sub-s 27(b) KTN. Kegagalan responden pertama memastikan notis tersebut diserahkan kepada perayu pertama telah menidakkan hak perayu pertama untuk didengari semasa prosiding inkuiri tersebut. Ini merupakan satu salah arah yang serius ke atas prinsip keadilan sejagat. Berdasarkan alasan-alasan di atas, mahkamah mendapati terdapat kesilapan prosedur yang nyata dan mandatori. Oleh itu, keputusan responden pertama terpalit dengan salah arah dan wajar diketepikan (lihat perenggan 17–18, 20 & 24).

(3) Semasa siasatan ketiga, laporan penolong pegawai tanah telah disediakan yang, antara lain, membuat pengesyoran berkenaan cadangan alternatif perayu-perayu. Namun, pentadbir tanah telah meneruskan siasatan walaupun tanpa kehadiran perayu-perayu. Adalah jelas di dalam keputusan yang dibuat, pentadbir tanah telah menidakkan peluang perayuperayu untuk memberi pandangan mereka ke atas laporan tersebut sedangkan ia adalah merupakan cadangan mereka. Selain itu, yang lebih penting, mahkamah tidak mendapati di dalam keputusan yang telah dibuat oleh pentadbir tanah, pertimbangan ke atas cadangan alternatif sepertimana laporan tersebut diambil kira. Kegagalan responden pertama untuk membuat pertimbangan ke atas cadangan alternatif ini telah menjejaskan keputusan yang telah dibuat olehnya (lihat perenggan 28, 30–31 & 36).

(4) Mahkamah mendapati bahawa keputusan responden pertama tidak menghubungkan tanah milik responden ketiga dengan jalan tetapi sebaliknya dengan simpanan jalan/simpanan saliran sebelum ianya dihubungkan dengan jalan tar. Sedangkan cadangan alternatif perayu-perayu akan menghubungkan tanah tersebut terus ke jalan tar yang merupakan jalan awam. Ini bertentangan dengan keperluan di bawah sesuatu hak lalulalang untuk membolehkan pemilik tanah menghubungkan tanahnya dengan terminal awam sepertimana yang

diperuntukkan oleh sub-s 389(2) KTN. Tiada keterangan yang dikemukakan oleh responden pertama bahawa simpanan jalan/saliran adalah merupakan suatu yang dikelaskan sebagai satu jalan awam bagi menjadikan ianya terminal awam. Di atas ketiadaan keterangan ini, mahkamah merumuskan bahawa keputusan responden pertama adalah satu keputusan yang bersalahan di sisi undang-undang (lihat perenggan 37–38 & 40).

[Bahasa Malaysia summary

This was an appeal by the first appellant and the second appellant pursuant to s 418 of the National Land Code ('the NLC') which was made via an originating summons to challenge the decision of the Penolong Pentadbir Tanah dan Jajahan Kota Bharu, Kelantan ('the first respondent') who allowed the third respondent's application to create a private right of way under s 390 of the NLC ('the order') involving the land of the appellants. The main reliefs prayed for by the appellants were: (a) the striking out of the order; (b) the re-implementation of the enquiry by the first respondent for the said private right-of-way application; (c) the maintenance of status quo of the appellants' land; and (d) the cancellation of registration of dealings for the said land. The issues for the court's determination were: (i) whether the notice of enquiry had been properly served to the appellants; and (ii) the legality of the enquiry conducted by the first respondent.

Held, allowing the appeal with costs of RM5,000 to be paid by the first and second respondents to the appellants subject to the allocator's fees:

(1) In determining the application for the right to way under s 390 of the NLC, sub-s 390(2) of the NLC required an enquiry or any investigation deemed appropriate to be carried out. The word 'shall' indicated that the need to carry out an enquiry or investigation was mandatory. In this case, when the first respondent chose to conduct an investigation, it raised the use of Chapter 4 of the NLC which was a provision related to the course of an enquiry. Section 27 under Chapter 4 of the NLC specifically provided for the notice of enquiry. A notice must be given to the interested party. In this case, the interested parties were the appellants who were the landowners affected by the application made by the third respondent (see paras 11–13 & 15).

(2) In this case, there were three investigations conducted. For the third investigation, the court found that the investigation notice was only served to the second appellant on 23 March 2022 while no personal service was made on the first appellant even though the respondent was aware that the registered owner of the land involved was the first appellant. The conduct of the first respondent to serve the said notice to the previous owner of the land and not to the first appellant was totally in contradiction with sub-s 27(b) of the NLC. The first respondent's failure

to ensure that the said notice was served on the first appellant had denied the first appellant's right to be heard during the enquiry proceedings. This was a serious misdirection on the principle of natural justice. Based on the above reasons, the court found that there was a clear and mandatory procedural error. Therefore, the first respondent's decision was tainted with misdirection and ought to be set aside (see paras 17–18, 20 & 24).

(3) During the third investigation, the assistant land officer's report was prepared which, among other things, made recommendations regarding the appellants' alternative proposals. However, the land administrator continued the investigation even without the presence of the appellants. It was clear in the decision that the land administrator had denied the appellants the opportunity to give their views on the report when it was their recommendation. Further and more importantly, the court did not find that the alternative proposal as per the report was considered in the decision made by the land administrator. The first respondent's failure to consider this alternative proposal was fatal to his decision (see paras 28, 30–31 & 36).

(4) The court found that the first respondent's decision did not connect the third respondent's land with the road but instead with the road/drainage reserve before it was connected to the tar road. While the alternative proposal of the appellants would connect the land directly to the tar road which was a public road. This was contrary to the requirement under a right of way to allow the landowner to connect his land with a public terminal as provided by sub-s 389(2) of the NLC. There was no evidence presented by the first respondent that the road/drainage reserve was classified as a public road to make it a public terminal. In the absence of this evidence, the court concluded that the first respondent's decision was a decision that was legally wrong (see paras 37–38 & 40).]

Cases referred to

Bursa Malaysia Securities Bhd v Mohd Afrizan bin Husain [2022] 3 MLJ 450; [2022] 4 CLJ 657, MP (dirujuk)

Lim Ah Soon lwn Tamil Arasi a/p M Kathiresan dan satu lagi [2022] MLJU 184; [2021] 1 LNS 2529, MT (dirujuk)

Liow Tow Thong & Ors v Pentadbir Tanah Alor Gajah & Ors [1998] 1 MLJ 79; [1996] 1 LNS 131, MT (dirujuk)

M Radha Krishnan v Pentadbir Tanah Daerah Manjung & Anor [2001] MLJU 501; [2001] 7 CLJ 367, MT (dirujuk)

Nahanaih bt Salleh lwn Ahmad Arizalman bin Arifin dan lain-lain [2022] MLJU 1646, MT (dirujuk)

Si Rusa Inn Sdn Bhd & Ors v The Collector of Land Revenue Port Dickson & Ors [1987] 1 MLJ 147; [1986] CLJ Rep 673 (dirujuk)

Legislation referred to

Akta Jalan, Parit dan Bangunan 1974 s 3

Kanun Tanah Negara ss 27, 27(b), 387, 388, 388(1), 389(1)(a), (2), (3), 390, 390(2), (3), 418, Bab 4, Bahagian 28, Borang 28A

Mohd Khuzaimi bin Mohd Salleh (Wan Jawahir & Takiyuddin) bagi pihak perayu.

Adam bin Mohamed @ Mamat (Penolong Penasihat Undang-Undang, Pejabat Penasihat Undang-Undang Negeri Kelantan) bagi pihak responden pertama dan kedua.

Noor Aini bt Ismail (Aini & Azlina) bagi pihak responden ketiga.

Mohamad Abazafree H:

PENDAHULUAN

[1] Kes ini adalah merupakan satu rayuan oleh perayu-perayu yang difailkan melalui satu saman pemula bagi mencabar keputusan responden pertama yang membenarkan serta mewujudkan satu hak lalu lalang persendirian di bawah s 390 Kanun Tanah Negara ('KTN'). Permohonan ini di failkan di bawah s 418 KTN.

[2] Terdapat empat relif utama yang dipohon oleh perayu seperti berikut:

(a) perintah Tuan Penolong Pentadbir Tanah, Pejabat Tanah dan Jajahan Tumpat, Kelantan bertarikh 28 Mac 2022 yang meluluskan dan membenarkan permohonan hak lalu lalang persendirian ke atas tanah Lot 922, GM 9, Kg Baung, Mukim Bayang, Daerah Panji, Jajahan Kota Bharu, Negeri Kelantan dan PT 710, HS(M) 832, Kg Baung, Mukim Bayang, Daerah Panji, Jajahan Kota Bharu, Negeri Kelantan dibatalkan atau diketepikan atau diubah di mana perlu;

(b) responden pertama menjalankan semula siasatan bagi kelulusan permohonan hak lalu lalang persendirian ke atas tanah Lot 922, GM 9, Kg Baung, Mukim Bayang, Daerah Panji, Jajahan Kota Bharu, Negeri Kelantan dan PT 710 HS(M) 832, Kg Baung, Mukim Bayang, Daerah Panji, Jajahan Kota Bharu, Negeri Kelantan;

(c) susulan daripada (a) atau (b) di atas, 'status quo' asal Lot 922, GM 9, Kg Baung, Mukim Bayang, Daerah Panji, Jajahan Kota Bharu, Negeri Kelantan dan PT 710, HS(M) 832, Kg Baung, Mukim Bayang, Daerah Panji, Jajahan Kota Bharu, Negeri Kelantan dikekalkan sebagaimana asal; dan

(d) susulan daripada (a), (b) dan (c) di atas, pendaftaran sebagaimana perserahan No 1067/2022 bertarikh 7 April 2022 dan perserahan No 1067/2022 bertarikh 7 April 2022 dibatalkan.

FAKTA KES YANG RELEVAN

[3] Perayu pertama adalah merupakan pemilik berdaftar semua bahagian tanah yang dikenali sebagai Lot 922, GM 9, Kg Baung, Mukim Bayang, Daerah Panji, Jajahan Kota Bharu ('tanah pertama') dan perayu kedua adalah pemilik berdaftar semua bahagian tanah yang dikenali sebagai PT 710, HS(M) 832, Kg Baung, Mukim Bayang, Daerah Panji, Jajahan Kota Bharu ('tanah kedua').

[4] Memandangkan terdapat permohonan oleh responden ketiga yang merupakan pemilik berdaftar Lot 921, GM 35, Kg Baung, Mukim Bayang, Daerah Panji, Jajahan Kota Bharu ('tanah responden ketiga') untuk mewujudkan hak lalu lalang di bawah s 390 KTN, maka responden pertama telah mengeluarkan notis bagi siasatan dijalankan. Sebanyak tiga kali tarikh siasatan ditetapkan iaitu pada 17 April 2018 ('siasatan kali pertama'), pada 6 Disember 2021 ('siasatan kali kedua') dan kali terakhir adalah pada 28 Mac 2022 ('siasatan kali ketiga').

[5] Siasatan kali pertama telah ditangguhkan oleh responden pertama bagi membolehkan responden ketiga untuk berbincang dengan pemilik-pemilik tanah bagi tujuan membeli tanah yang berkaitan (rujuk MA3), manakala bagi siasatan yang kedua, kedua-dua perayu telah hadir dan telah mencadangkan cadangan alternatif iaitu untuk hak lalu lalang tersebut melalui Lot PT 708, Lot 184, Lot 193, Lot 192 dan Lot 1279. Siasatan kali kedua ini turut ditangguhkan (rujuk MA5).

[6] Manakala siasatan ketiga telah diadakan pada 23 Mac 2022 dan responden pertama telah mempertimbangkan cadangan responden ketiga serta cadangan oleh perayu-perayu dan memutuskan untuk menerima permohonan responden ketiga yang melibatkan dua lot berkeluasan 72 meter persegi dengan nilaian pampasan sebanyak RM20,100 yang turut mengambil kira pampasan terhadap binaan pagar konkrit yang telah dibina oleh perayu pertama (rujuk MA7).

PRINSIP PERUNDANGAN BERKAITAN HAK LALU LALANG DI BAWAH KTN

[7] Undang-undang berkaitan dengan kuasa pentadbir tanah untuk mewujudkan hak lalu lalang pentadbir tanah dan ciri-cirinya telah diperuntukkan di bawah s 388(1) dibaca bersama ss 389(1)(a), (2) dan (3) KTN seperti berikut:

Section 388 Land Administrator's rights of way

(1) Subject to and in accordance with this Part, the Land Administrator may create rights of way over land, which shall be known as Land Administrator's right of way.

(2) The rights conferred and obligations imposed in respect of any land by the creation of a Land Administrator's right of way shall run with the land and shall be binding on the land's proprietors and occupiers for the time being.

Section 389 Characteristics of Land Administrator's rights of way

(1) A Land Administrator's right of way may be —

(a) a right of way created for the benefit of the State Authority or the proprietor or occupier of any alienated land (referred to in this Part as a private right of way); or

(b) a right of way created for the benefit of the public (referred to in this Part as a public right of way).

(2) A private right of way created for the benefit of the State Authority shall authorise persons acting with the express or implied consent of the State Authority —

(a) to pass and re-pass between reserved land or a forest reserve and a public terminal; or

(b) for the purpose of removing rock material from any land, to pass and re-pass between the land and a public terminal.

(3) A private right of way created for the benefit of the proprietor or occupier of alienated land shall authorise the proprietor or occupier, as the case may be, and persons acting with the express or implied consent of the proprietor or occupier to pass and re-pass between the land and a public terminal.

(4) A public right of way shall authorise the public to pass and re-pass between any specified area of land and a public terminal.

(5) (Repealed by Act A587).

(Rujuk *Nahanaih bt Salleh lwn Ahmad Arizalman bin Arifin dan lain-lain* [2022] MLJU 1646.)

[8] Prinsip-prinsip asas di bawah seksyen ini telah dibincangkan oleh Hakim Arik Sanusi PK (pada ketika itu) di dalam kes *Lim Ah Soon lwn Tamil Arasi a/p M Kathiresan dan satu lagi* [2022] MLJU 184; [2021] 1 LNS 2529 dengan panjang lebar seperti berikut:

[9] Dalam kes *Liew Peck Lian & Ors v The Conservator of Forests, Johore* [1961] 1 MLJ 117; [1961] 1 LNS 51, mahkamah menyatakan bahawa sebelum suatu hak lalu-lalang dibenarkan oleh pentadbir tanah, beliau hendaklah melihat semua keadaan dan mempertimbangkan sama ada terdapat jalan alternatif lain yang lebih praktikal. Prinsip ini telah diputuskan oleh Adams J dalam penghakimannya seperti yang berikut:

> Before a right of way can be granted under these provisions the collector must satisfy himself that access is not otherwise reasonably available and 'reasonably' here certainly does not mean 'conveniently'. I think it is necessary to bear this in mind. The collector must look at all the circumstances. He must consider whether the alternative routes if any are at all practical. This does not mean that they must necessarily be the cheapest, or most convenient.

[10] Prinsip bahawa pentadbir tanah hendaklah mempertimbangkan sama ada wujud jalan alternatif lain sebelum membenarkan hak lalu-lalang juga telah diputuskan dalam kes *Si Rusa Inn Sdn Bhd & Ors v The Collector of Land Revenue Port Dickson & Ors* [1987] 1 MLJ 147; [1986] CLJ Rep 673. Dalam kes ini, Peh Swee Chin J (pada ketika itu) telah menyatakan seperti yang berikut:

> Though it is a truism to say that land or possession of land is inviolate, it is the first principle to be borne in mind here. Any interference or invasion of it is only tolerated on impeccable grounds. Any authority that is conferred on a public official to grant a right of way against a landowner for the benefit of another has to be exercised (considering the combined effect of the passage cited from *Sri Lempah*'s case and the deliberate use of the word 'expedient' in the relevant section of the Code) for a proper purpose and reasonably unless exceptional circumstances exist.

[11] Selanjutnya, dalam kes *Liow Tow Thong & Ors v Pentadbir Tanah Alor Gajah & Ors* [1998] 1 MLJ 79; [1996] 1 LNS 131, Augustine Paul JC (pada ketika itu) juga telah mengguna pakai prinsip yang sama dan memutuskan seperti yang berikut:

> (1) It is settled law that where there is an alternative right of way available, the land administrator must take that fact into consideration. The authorities indicate in crystalline terms that the grant of a right of a way, when another one already exists, though less convenient, is a wrongful exercise of discretion. Since the defendants only elected to proceed against the plaintiffs, it was manifestly patent that the creation of that right of way was anchored on convenience without a consideration of other relevant circumstances. This was a violation of s 390(3) of the NLC (see p 85G–I); *Liew Peck Lian & Ors v The Conservator of Forests, Johore* [1961] MLJ 117, *Si Rusa Inn Sdn Bhd & Ors v Collector of Land Revenue, Port Dickson & Ors* [1987] 1 MLJ 147; [1986] CLJ Rep 673 and *Vadivelu a/l Palanisamy v M Radhakrishnan* [1966] 1 CLJ 224 followed.

[12] Prinsip sama ada wujud jalan alternatif lain dalam suatu permohonan hak lalu-lalang turut diguna pakai oleh mahkamah dalam kes *Vadivelu a/l Palanisamy v M Radhakrishnan* [1996] 1 CLJ 224, *Che Nik bte Bakar v Pentadbir Tanah, Kuala Krai* [1997] 5 MLJ 516; [1997] 5 CLJ 93 dan *Taat Yik Plantations Sdn Bhd v Pentadbir Tanah Hilir Perak & Ors* [2001] 5 MLJ 736; [2001] 3 CLJ 916.

[13] Berdasarkan nas-nas undang-undang di atas boleh difahami bahawa apabila sesuatu siasatan dijalankan oleh pentadbir tanah berkenaan dengan permohonan untuk hak lalu-lalang pentadbir tanah swasta di bawah s 390 Kanun Tanah Negara 1965, pentadbir tanah hendaklah mengambil kira dan mempertimbangkan semua keadaan seperti sama ada wujud jalan alternatif lain dan sama ada permohonan tersebut mempunyai maksud wajar (*proper purpose*), munasabah (*reasonable*) dan keadaan luar biasa atau khas (*exceptional circumstances*), sebelum membuat apa-apa perintah terhadap permohonan tersebut.

ISU-ISU YANG PERLU DIPUTUSKAN

[9] Berdasarkan kepada hujahan-hujahan yang difailkan, terdapat dua isu yang perlu diputuskan iaitu:

(a) sama ada notis siasatan telah diserahkan secara sempurna kepada perayu-perayu; dan

(b) keabsahan siasatan yang dijalankan oleh responden pertama.

ANALISIS DAN DAPATAN MAHKAMAH

Isu (a): Sama ada notis siasatan telah diserahkan secara sempurna kepada pemohon-pemohon

[10] Peguamcara perayu-perayu telah mempertikaikan notis-notis siasatan yang telah dikeluarkan oleh responden pertama sama ada ianya telah diserahkan kepada perayu-perayu sebagai pemilik berdaftar tanah-tanah tersebut. Perayu-perayu menegaskan semasa siasatan ketiga, tiada kehadiran oleh mana-mana perayu semasa siasatan dijalankan. Perkara ini turut diakui oleh penolong pentadbir tanah di dalam afidavitnya di K10.

[11] Seksyen 390 KTN menyediakan mekanisma bahawa sesuatu permohonan untuk satu hak lalu lalang hendaklah dibuat melalui Borang 28A. Di dalam menentukan permohonan tersebut, sub-s 390(2) KTN mengkehendaki suatu inkuiri atau apa-apa penyiasatan yang difikirkan sesuai dijalankan.

[12] Perkataan hendaklah (*shall*) menunjukkan bahawa keperluan menjalankan inkuiri atau siasatan adalah suatu yang mandatori. Tafsiran mahkamah ini mengambil kira bahawa peruntukan ini melibatkan tanggungjawab pentadbir tanah untuk membuat satu perintah hak lalu lalang di mana ia akan memberi kesan kepada pemilik berdaftar tanah-tanah yang berkaitan.

(Rujuk: *Bursa Malaysia Securities Bhd v Mohd Afrizan bin Husain* [2022] 3 MLJ 450; [2022] 4 CLJ 657.)

[13] Apabila responden pertama memilih untuk menjalankan siasatan, maka ia telah membangkitkan penggunaan Bab 4 KTN yang merupakan peruntukan yang berkaitan dengan perjalanan sesuatu inkuiri ('Provisions Relating To Enquiries'). Seksyen 27 di bawah Bab 4 KTN, telah memperuntukkan secara khusus berkenaan notis sesuatu inkuiri. Ia menyatakan:

Before holding any enquiry, the Land Administrator shall — A

(a) publish, in such manner as he may consider appropriate in the circumstances of the case, a notice thereof in Form 2A; and

(b) serve on every person or body who is to his knowledge interested in the subject matter thereof a copy of that notice, to which shall be appended the additional notice set out in the supplement to that Form. B

[14] Di dalam kes *M Radha Krishnan v Pentadbir Tanah Daerah Manjung & Anor* [2001] MLJU 501; [2001] 7 CLJ 367, Hakim Collin Skinner HMT (pada ketika itu) telah berhadapan dengan isu s 27 KTN dan telah dengan tuntasnya membincangkan penggunaan seksyen tersebut seperti berikut: C

The fact that the first respondent had decided to hold an enquiry for that purpose brings into operation the provisions in Chapter 4 of the Code relating to the holding of enquiries. In particular, s 27 is relevant. It provides that: D

Before holding any enquiry, the Land Administrator shall:

(a) publish, in such manner as he may consider appropriate in the circumstances of the case, a notice thereof in Form 2A; and

(b) serve on every person or body who is to his knowledge interested in the subject-matter thereof a copy of that notice, to which shall be appended the additional notice set out in the supplement to that Form. E

Two things may be said about s 27. The first is that the Form 2A notice must be served on every person having an interest in the subject-matter of the enquiry and secondly, to serve its intended purpose, it must also inform the person so served of the subject-matter of the enquiry. F

[15] Berdasarkan perbincangan di dalam kes *M Radha*, perkara pokok berkaitan sesuatu notis adalah ianya hendaklah diserahkan kepada pihak yang berkepentingan. Di dalam kes ini, semestinyalah pihak-pihak yang berkepentingan adalah kedua-dua perayu yang merupakan pemilik-pemilik tanah yang terkesan ke atas permohonan yang dibuat oleh responden ketiga. G

[16] Mahkamah tidak berhasrat untuk menyentuh berkaitan notis bagi siasatan pertama dan kedua kerana di dalam apa jua keadaan, pihak yang berkepentingan iaitu perayu pertama dan perayu kedua hadir bagi siasatan kali kedua manakala bagi siasatan kali pertama telah dihadiri oleh perayu kedua dan Ibrahim bin Abdullah yang merupakan pemilik tanah terdahulu sebelum ianya dijual kepada perayu pertama. H I

[17] Bagi siasatan kali ketiga, mahkamah mendapati bahawa notis siasatan hanya diserahkan kepada perayu kedua pada 23 Mac 2022 manakala tiada

A serahan kendiri telah dibuat ke atas perayu pertama walaupun responden sedar bahawa pemilik berdaftar tanah pertama pada ketika itu adalah merupakan perayu pertama.

B **[18]** Menurut afidavit responden pertama di K10, notis siasatan ketiga telah diserahkan kepada pemilik sebelum perayu pertama iaitu Ibrahim bin Abdullah dan berdasarkan bukti penyerahan di MA6, dinyatakan 'penerima akan serah notis kepada pemilik baru Haspah bt Hussain'. Tiada apa-apa keterangan secara afidavit yang dikemukakan oleh responden ketiga bagi menunjukkan bahawa Ibrahim bin Abdullah tersebut telah menyerahkan notis
C tersebut kepada perayu pertama.

[19] Persoalannya kini adalah sama ada ini mencukupi bagi membuktikan bahawa responden pertama telah secara sempurnanya menyerahkan notis siasatan ketiga kepada perayu pertama yang secara jelasnya merupakan pemilik
D berdaftar ke atas tanah pertama yang sama sekali terkesan ke atas permohonan oleh responden ketiga.

[20] Mahkamah berpandangan bahawa tindakan responden pertama
E menyampaikan notis tersebut kepada orang lain selain perayu pertama adalah sama sekali tidak mematuhi sub-s 27(b) KTN yang mewajibkan setiap orang yang terkesan di dalam sesuatu inkuiri diserahkan dengan notis tersebut. Kegagalan responden pertama memastikan notis tersebut diserahkan kepada perayu pertama telah menidakkan hak perayu pertama untuk didengari semasa
F prosiding inkuiri tersebut. Ini merupakan satu salah arah yang serius ke atas prinsip keadilan sejagat.

[21] Tuan Penolong Penasihat Undang-Undang Negeri Kelantan (PPUUNK) di dalam hujahannya menegaskan bahawa serahan tersebut adalah
G memadai apatah lagi di dalam siasatan kedua, perayu pertama dan perayu kedua telah hadir dan keterangan mereka telah direkodkan.

[22] Mahkamah berpandangan sebaliknya kerana di dalam setiap siasatan yang dilangsungkan, pentadbir tanah perlu memastikan bahawa notis telah
H diserahkan kepada pihak yang berkepentingan. Ini mengambil kira perkataan 'any inquiry' yang dinyatakan di dalam s 27 KTN yang jelas maksudnya.

[23] Lebih penting, semasa siasatan kedua, perayu-perayu telah menyatakan bantahannya ke atas permohonan responden ketiga dan penolong pentadbir
I tanah telah menangguhkan prosiding tersebut bagi membolehkan laporan oleh pentadbir tanah disediakan dan dikemukakan. Ini menunjukkan kepentingan untuk memastikan perayu-perayu hadir pada sesi siasatan ketiga. Apatah lagi laporan oleh pentadbir tanah juga menyentuh berkenaan bayaran pampasan yang sama sekali melibatkan perayu-perayu.

[24] Di atas alasan ini sahaja mahkamah mendapati bahawa telah terdapat kesilapan prosedur yang nyata dan mandatori. Ia sudah mencukupi untuk mahkamah ini memutuskan bahawa keputusan responden pertama adalah terpalit dengan salah arah dan wajar diketepikan.

Isu (b): Keabsahan siasatan yang dijalankan oleh responden pertama

[25] Namun bagi maksud melengkapkan pertimbangan mahkamah, isu kedua turut diberi perhatian oleh mahkamah. Bagi isu yang kedua, teras hujahan perayu-perayu adalah kegagalan responden pertama untuk menjalankan prosiding siasatan dengan adil kepada perayu-perayu.

[26] Teras hujahan perayu-perayu adalah berkaitan keputusan yang dibuat tanpa kehadiran perayu-perayu. Ini dapat dilihat dari nota-nota prosiding yang diekshibitkan.

[27] Mahkamah telah meneliti nota semasa siasatan kedua dan mendapati pada ketika itu, responden diwakili oleh anaknya iaitu Sanadi bin Ibrahim telah hadir di samping penggawa (yang tidak dinamakan). Jelas di dalam nota tersebut, perayu-perayu membantah permohonan oleh responden ketiga. Penolong pentadbir tanah di dalam ruangan perintah telah menyatakan:

> Sila angkat untuk siasat lapor cadangan tuan tanah Lot 922 dan PT710 mengikut Lot 913 sesuai manfaat untuk diwujudkan ROW. Tarikh Siasatan berikutnya setelah mendapat laporan dari penolong pegawai tanah.

[28] Ternyata di dalam perintahnya, siasatan ditangguhkan bagi menilai cadangan alternatif yang dikemukakan oleh perayu-perayu. Semasa siasatan ketiga, laporan penolong pegawai tanah telah disediakan yang, antara lain, membuat pengesyoran berkenaan cadangan alternatif perayu-perayu.

[29] Berdasarkan kepada laporan ini serta penelitian mahkamah ke atas plan yang dikepilkan bersama dengan laporan ini, cadangan ini akan melibatkan tiga lot tanah termasuk tanah milik perayu kedua yang akan berhubung dengan jalan berturap batu yang terletak di atas Lot 913, Lot 912 dan Lot 1279.

[30] Pentadbir tanah telah meneruskan siasatan walaupun tanpa kehadiran perayu-perayu dan memutuskan seperti berikut:

> Setelah mendengar pengakuan pemohon serta Penggawa dan meneliti keterangan tuan-tuan tanah pada siasatan yang lepas serta mengambil kira semua faktor dari pelbagai aspek, maka saya perintahkan supaya diadakan ROW menggunakan Lot 922 dan Lot 13141 sebagaimana pelan cadangan asal. Jumlah pampasan terlibat adalah:

1. Tanah Lot 922 — RM4,030;
2. Pagar konkrit — RM5,000;
3. Tanah Lot 13141 — RM 11,070.

[31] Adalah jelas di dalam keputusan yang dibuat, pentadbir tanah telah menidakkan peluang perayu-perayu untuk memberi pandangan mereka ke atas laporan tersebut sedangkan ia adalah merupakan cadangan mereka. Selain itu, yang lebih penting, mahkamah tidak mendapati di dalam keputusan yang telah dibuat oleh pentadbir tanah, pertimbangan ke atas cadangan alternatif sepertimana laporan tersebut diambil kira.

[32] Namun mahkamah perlu untuk menyatakan bahawa di sebalik kekurangan di dalam nota siasatan yang diekshibitkan, pentadbir tanah tersebut melalui afidavit di K10 telah menyatakan:

(a) bahawa jalan melalui PT 710/Lot 13141 dan Lot 922 adalah yang terbaik jika dibanding dengan cadangan alternatif oleh perayu-perayu yang dikemukakan pada siasatan kali kedua;

(b) cadangan alternatif oleh perayu-perayu melibatkan keseluruhan lima lot berkeluasan 418 meter persegi dengan nilaian pampasan keseluruhan berjumlah RM57,460 dan perlu ditambun kerana rendah;

(c) manakala jalan yang diluluskan oleh responden pertama hanya melibatkan dua lot dan berkeluasan 72 meter persegi dengan nilaian pampasan sebanyak RM20,100 yang telah turut mengambil kira pampasan terhadap pindaan binaan pagar konkrit yang baru sahaja dibina oleh perayu sebagaimana dalam nota keterangan pemohon pada siasatan kali ketiga;

(d) jalan yang diluluskan oleh responden pertama juga adalah jalan asal yang digunakan untuk mengakses ke lot pemohon sebelum ianya ditutup dengan binaan pagar konkrit tersebut;

(e) responden pertama juga telah mempertimbangkan jalan alternative melalui PT 708/Lot 13139 yang selebar lebih kurang lima kaki dan mendapati ianya adalah sempit dan tidak sesuai;

(f) alasan perayu bahawa keputusan responden pertama tersebut menjejaskan keluasan lot tanah pertama tersebut adalah tidak relevan kerana baki tanah yang ada iaitu 245 meter persegi masih sesuai untuk dibuat rumah semi-D;

(g) tempat jalan yang diluluskan di Lot PT 710/Lot 13141 juga tidak boleh didirikan rumah kerana berkedudukan di bucu yang sempit oleh itu amat sesuai untuk dijadikan jalan kerana tidak sesekali mengganggu binaan rumah yag akan didirikan; dan

(h) perenggan 24 adalah diakui dan responden pertama serta kedua menegaskan bahawa perintah yang dikeluarkan adalah selaras dengan peruntukan di bawah Bahagian 28 KTN.

[33] Mahkamah mendapati pengataan pentadbir tanah di K10 adalah bagi menjawab pengataan perayu pertama di dalam afidavit sokongannya di K2 secara khususnya di perenggan 22–24. Penelitian mahkamah mendapati perenggan-perenggan tersebut adalah tidak melibatkan dakwaan perayu-perayu berkaitan cadangan alternatif namun sebaliknya ke atas permohonan ROW oleh responden ketiga yang melibatkan tanah mereka yang terjejas dan ia juga tidak bersambung dengan jalan utama.

[34] Walaupun secara amnya, s 388 KTN memberi hak kepada pentadbir tanah untuk membuat perintah berkaitan hak lalu lalang dan sub-s 390(3) KTN yang menyatakan 'he is satisfied that it is expedient for a private or public right of way to be created', namun bidangkuasa dan budibicara ini hendaklah dilaksanakan di dalam batasan peruntukan undang-undang. Di dalam kes *Si Rusa Inn Sdn Bhd & Ors v The Collector of Land Revenue Port Dickson & Ors* [1987] 1 MLJ 147; [1986] CLJ Rep 673 di mana Hakim Peh Swee Chin HMT (pada ketika itu) telah menyatakan:

> Though it is a truism to say that land or possession of land is inviolate, it is the first principle to be borne in mind here. Any interference or invasion of it is only tolerated on impeccable grounds. Any authority that is conferred on a public official to grant a right or way against a landowner for the benefit of another has to be exercised (considering the combined effect of the passage cited from *Sri Lempah*'s case and the deliberate use of the word 'expedient' in the relevant section of the Code) for a proper purpose and reasonably unless exceptional circumstances exist.

[35] Kepentingan serta keperluan seseorang pentadbir tanah untuk menimbangkan cadangan alternatif adalah turut diulas oleh Hakim Peh Swee Chin di dalam kes tersebut dan kes *Liow Tow Thong & Ors v Pentadbir Tanah Alor Gajah & Ors* [1998] 1 MLJ 79; [1996] 1 LNS 131 sebagaimana yang telah dirujuk oleh Hakim Arik Sanusi di dalam kes *Lim Ah Soon*.

[36] Oleh yang demikian, kegagalan pentadbir tanah dengan secara nyata membuat pertimbangan ke atas cadangan alternatif oleh perayu-perayu adalah bagi pandangan mahkamah ini telah menjejaskan keputusan yang telah dibuat olehnya.

[37] Apatah lagi, di dalam keputusan oleh responden pertama, mahkamah mendapati bahawa ianya tidak menghubungkan Lot 921 milik responden ketiga dengan jalan tetapi sebaliknya dengan simpanan jalan/simpanan saliran

sebelum ianya dihubungkan dengan jalan tar. Sedangkan cadangan alternatif perayu-perayu akan menghubungkan Lot 921 tersebut terus ke jalan tar yang merupakan jalan awam.

[38] Ini bertentangan dengan keperluan di bawah sesuatu hak lalu lalang untuk membolehkan pemilik tanah menghubungkan tanahnya dengan terminal awam sepertimana yang diperuntukkan oleh sub-s 389(2) KTN. Apa yang dimaksudkan sebagai terminal awam telah dinyatakan oleh s 387 sebagai 'foreshore, or a river, railway station or public road'.

[39] Di dalam permohonan oleh responden tiga, hak lalu lalang ini diperlukan bagi membolehkan responden ketiga mendapatkan akses kepada jalan awam. Mahkamah mendapati bahawa tiada tafsiran yang diberikan oleh KTN apa yang dimaksudkan sebagai jalan awam dan mahkamah telah dirujuk oleh peguam perayu-perayu kepada s 3 Akta Jalan, Parit dan Bangunan 1974 (Akta 133) yang telah menafsirkan jalan awam sebagai bermaksud:

> 'public street' means any street over which the public has right of way which was usually repaired or maintained by the local authority before the coming into operation of this Act or which has been transferred to or has become vested in the local authority under this Act or in any other manner.

[40] Mahkamah mendapati tiada sebarang keterangan yang dikemukakan oleh responden pertama sama ada di mahkamah ini atau semasa prosiding siasatan, bahawa simpanan jalan/saliran adalah merupakan suatu yang dikelaskan sebagai satu jalan awam bagi menjadikan ianya terminal awam. Di atas ketiadaan keterangan ini, mahkamah merumuskan bahawa keputusan responden pertama adalah satu keputusan yang bersalahan di sisi undang-undang.

KESIMPULAN

[41] Di atas pertimbangan-pertimbangan ini, mahkamah memutuskan bahawa keputusan responden pertama adalah cacat dan tidak boleh dikuatkuasakan.

[42] Mahkamah dengan ini membenarkan K1 dan memerintahkan seperti berikut:

(a) perintah responden pertama bertarikh 28 Mac 2022 yang meluluskan dan membenarkan hak lalu lalang ke atas tanah 1 dan tanah 2 adalah dibatalkan;

(b) 'status quo' tanah pertama dan tanah kedua adalah dikekalkan sebagaimana asal;

(c) pendaftaran perserahan No 1067/2022 bertarikh 7 April 2022 dibatalkan dan responden pertama hendaklah membatalkannya dari pendaftaran di atas dokumen hakmilik; dan

(d) kos bagi permohonan ini sebanyak RM5,000 tertakluk kepada fi alokatur dibayar oleh responden pertama dan kedua kepada perayu-perayu.

Rayuan dibenarkan dengan kos sebanyak RM5,000 tertakluk kepada fi alokatur di bayar oleh responden pertama dan kedua kepada perayu-perayu.

Reported by Dzulqarnain Ab Fatar